

テクノクラシーと底辺民主主義の狭間で

——徳島県知事選の政治社会学的考察——

樋口直人

1. 汚職のあだ花にすぎなかったのか

——大田県政のもう1つの意味

3年連続という異例の事態となった徳島県知事選が、2003年5月18日に行われた。議会による不信任の結果失職した大田正前知事と、総務省から出向していた飯泉嘉門・前徳島県県民環境部長との事実上の一騎打ちの結果、20万6221対19万7732票と僅差で飯泉が勝利した。これにより県政は、1年もせず自民・公明の手に戻る事となる。

過去4年間、徳島県では吉野川可動堰建設をめぐる住民投票、圓藤元知事の汚職による逮捕・出直し選挙、大田前知事の不信任と再選挙と大きな変動が連続して起こった。今回の知事選は、そうした動きに一区切りつけるものと見られるが、これをもって「運動の季節」が終わり問題が収束したと見るのは早計だろう。私見では、官僚出身者の知事就任は、地方における「オルタナティブな」民主主義の発展をつみ取る出来事だったからである。

それは、業界団体を総動員して勝利をもぎとる組織選挙が息を吹き返したからでも、自民党が与党復帰したからでもない。2002年5月の就任以降とかく問題となっていた大田前知事の「個人的資質」こそが、現状を乗り越える地方自治のあり方を指し示したからである。その意味で、大田が短期間であっても知事の座についたのは、汚職のあだ花などではなく地方自治の質的な転換を暗示する出来事だった。しかし、大田再選がならなかったことで、そうした転換は萌芽段階でつぶされてしまう事となる。知事選挙により、徳島は——ひいては日本の地方自治は何を失ったのか。この小稿では、近年の知事選挙とリーダーシップのあり方を中心

に、徳島の事例が持つ意味を論じていきたい。

2. 何が争われてきたのか

2002年3月に汚職で逮捕され有罪判決が確定した圓藤寿穂元知事は、徳島県内の名望家層出身で運輸官僚から知事に転身した。共産以外の政党から支持を受け「県民党」を標榜した圓藤であったが、自民寄りの姿勢をとり可動堰も推進の立場であった。その一方で、吉野川可動堰建設の是非をめぐる住民投票が2000年1月に徳島市で行われ、反対が多数を占めたことを受けて小池正勝徳島市長は、可動堰反対の立場に転じている。これに勢いを得て、住民投票運動は圓藤の三選を阻むべく2001年7月に勝手連を設立し、社民党の県議であった大田を知事選候補者として擁立した。通常であれば事実上の信任投票にしかならなかったこの選挙は、吉野川可動堰建設という大きな争点をめぐる審判の場として機能することとなる。圓藤陣営は、高速道路の県南延伸や空港拡張といった基盤整備がなければ徳島はますます遅れた県になると主張したが、結果的に3万票強の差まで大田に詰め寄られた。

そして、半年後の圓藤逮捕という敵失があった翌4月の出直し知事選での大田当選により、初の非保守県政が誕生する。現職知事の汚職・逮捕により、保守の集票マシーンである業界団体が活動を自粛したことが保守票の伸び悩みにつながったことは間違いない。とはいえ、大型公共事業への拒否感が大田の最大の勝因であったことも明らかである。この段階で、民意レベルでは中央依存型の開発路線から一定程度脱却していたとみるべきだろう。

しかし、その後の県政は混乱が続いた。大田は知事就任以来ずっと少数与党の議会に大いに苦しめられ、結果的に公約違反を次々におかすこととなる。公約であった徳島空港拡張工事の凍結を、現実的には不可能として推進に転じたのを皮切りに、女性副知事の登用など公約が次々に「反故」にされていった。大田の最大の公約である吉野川可動堰完全中止にしても、国土交通省への申し入れは結局在任中に実現されなかった。こうした一連の混乱を招いた第1の要因は、議会の多数を占める保守系会派の非協力にあるだろうが、責任の所在をいまさら云々しても意味はないだろう。ただ、大田の知事としての資質に大いに疑問符がついたこ

とは確かである。

こうして1年弱すったもんだが続いた2003年3月に不信任決議が可決し、大田が失職した後の出直し選挙にあたって、保守側は現職の県部長であった飯泉に出馬を要請した。結果的に飯泉は要請を受諾し、それが「役人として一線を踏み越えている」という橋本大二郎・高知県知事の批判を招くことにもなる。ただ、そうしたダーティーなイメージは与えるにせよ、中央官僚出身で県行政にも明るい人材として、「大田に最も欠如した」イメージである「行政能力」を飯泉はアピールできた。

それまでの選挙では、開発型行政の是非という中心的な対立軸が存在した。圓藤の汚職も、開発利益誘導型政治の派生体であり、太田はそのアンチテーゼとして票を獲得した。しかし、業界団体が公共事業によるお目こぼしを期待しているとしても、今回の選挙ではその対立軸は明示的な争点にならなかった。飯泉は、当初吉野川可動堰建設も選択肢に含めるとしていたが、反対の世論が強いことをみてとって、選択肢に入れないと明言する。この段階で、可動堰も含めて利益誘導型行政への開き直りは影をひそめ、開発路線の是非は争点になりにくくなった。

それに代わって有権者の判断材料になったと思われるのは、「行政能力」であった。前回と異なり自民・公明の集票マシンがフル回転したことは、飯泉票の上積みに大きく貢献しただろう。しかし、県議会が大田を不信任したことは、多くの有権者の反発を買い、大田にそれ以上の同情票を集めたと思われる。それは、大田失職後の県議選で反大田派が大きく議席を減らしたことからも、明らかにみてとれる。それでも大田が勝てなかったのは、陣営側が言うような「組織に負けた」ことによるものではない。多くの同情と対立候補への反発にもかかわらず、「大田にまかせてよいのか」という有権者の不安を払拭できなかったことに原因を求めるべきだろう。

3. 「リーダーシップ」という罠

知事に就任したばかりの飯泉が、今後どのような行政手腕を発揮するかはわからない。とはいえ、旧来型の利益誘導路線に開き直った圓藤路線を、そのまま踏襲することは不可能だろう。現実

としてとりうる選択肢は2つあり、1つは支持基盤に配慮して、圓藤県政を目立たぬソフトな形で踏襲する路線である。第2は、第1の「保守本流」路線にとどまるのではなく、官僚出身知事の花形である「改革派」路線をとる方向である。実際飯泉は、選挙戦の際に公約をマニフェストで示しており、改革派知事の1人に名乗りを上げる指向性はあるように見える。

しかし、飯泉が「抵抗勢力」をうまく排除するしたたかさを見せて大胆な改革を打ち出せば、そして行政の効率化や透明化を進めれば、それでよいのか。あるいは、住民投票運動の意思を反映して可動堰建設をやめれば、それをもって成果と総括してよいのか。筆者には到底そうは思えない。飯泉と大田の背後にあったのは、行政能力をめぐる競合のみならず、民主主義のあり方そのものをめぐる闘争でもあったからだ。そして、近年話題になる知事たちをみるにつけ、長期的な民主主義の発展という観点から、ある種の危惧を抱かざるを得ないからである。

自治体レベルでの民主主義に関して最初に出された明確な構想は、日本社会党の構造改革派が60年代前半に打ち出した「地域民主主義」路線であろう。周知のように、それを体現する形で60年代後半から70年代にかけて革新首長が台頭し、公害対策や福祉行政で特色ある政策を打ち出したと言われる。それに対して80年代は、官僚出身の知事に政党が相乗りする構図が定着した。そして90年代になると、無党派を標榜する知事が急増し、そのうち一部は「改革派知事」と呼ばれるようになる。同時に、他方では異色な経歴で強烈な個性を売り物にする知事が登場する。そして、そうした知事が政党や議会と対峙する形で大胆な政策を打ち出す様子を、マスコミは好意的に報じてきた。

こうした傾向は、構造改革が90年代以降の最重要課題であることを反映するが、同時に保革双方の統治能力の絶対的低下をも示す。住民投票が徳島市を含む各地で実行されてきたのは、統治能力の低下が保革を迂回した意志決定を可能にしていることを物語る。問題は、既存政治勢力の弱体化がどのような地方自治を生み出すか、より端的には住民投票のようなイベントが新たな民主統治の形態を生み出すか否かである。

そうした観点からすると、現在マスコミの耳目を集める知事た

ちの統治のあり方は必ずしも望ましいものとはいえない。浅野史郎や片山善博など、改革派知事の多くは官僚出身者である。行政の効率化や透明化を進める彼らの政治手法は、開明的な官僚が世論の喝采をバックに抵抗勢力を排除するものといえよう。そして、石原慎太郎や田中康夫のような「個性派」知事は、政治手法に差はあれ世論の力をバックに突飛ともいえる政策を打ち出してきた。要するに、今注目を集める知事たちは、テクノクラシーとポピュリズムによって正統性を調達しているといつてよい。

改革派知事の矛先は、今のところ「古い」保守勢力と行政機構の内部に向けられており、そこでの抵抗を押し切るためにポピュリズム的手法に訴える。しかしそれは、情報公開のような形で住民参加の機会を開くことにはなっても、住民による統治を保証するものではない。田中康夫がいくら車座集会を開こうとも、そこでの参加は田中のカリスマによってしか担保されない。石原のような、マイノリティを標的とした右派ポピュリズムでさえ、その大衆的人気ゆえに受容される傾向がある。

このようなポピュリズム的傾向は、先進国で普通にみられることだと言われればそれまでかもしれない。しかし一方では、有権者の成熟が言われ、NPOやボランティアが市民社会の担い手として称揚されている。そうしたなかにあつて、リーダーシップに依存し、ポピュリズムやテクノクラシーが跋扈する地方自治を、改革の名のもとに無条件に持ち上げてよいのか。地方分権が進むからこそ、強力なリーダーシップを発揮する知事が求められるという議論は、知事の性格いかんによってどうにでもなる危うい統治形態を是認しているのではないか。

4. 脱リーダー依存型の地方自治は可能か

それでは、今の時点でオルタナティブな選択肢として構想しうる民主的な統治のあり方とは何か。それが徳島で行われていた実験の最も良質な可能性であり、ドイツ緑の党が模索していた底辺民主主義的な地方自治の構築である。徳島という、三木武夫と後藤田正晴の「阿波戦争」で鳴らした保守色が強い土地柄のなかで、「住民投票を実行する会」は10万人以上の請願署名を集めた。それにより提出された住民投票条例案は、市議会の否決によりいっ

たんは葬られた。しかし、そうした事態にあっても運動側は、99年の市議選で3人の独自候補を当選させ、市議会で賛成多数に持ち込み住民投票を実現させた。

それ以降も、勝手連の結成と太田擁立、「民主主義のがっこう」の設立など次々に仕掛けがなされており、草の根レベルでは底辺民主主義を担うインフラは整備されてきた。そして重要なのは、改革派・個性派知事はそうしたエネルギーを取り込み換骨奪胎してしまうことである。彼らは、組織のタガを外された有権者を原子化し、サービス提供と動員の対象たる「クライアント」にしてしまう。それにより、底辺民主主義の潜在力はテクノクラシーとポピュリズムに回収される。

ここに至って、徳島県知事選で問題になった大田の個人的資質に戻る必要が生じる。2002年5月の知事就任以降、言動のぶれや議会对策のまずさなど、敵対的な県議会を考慮に入れたとしても、大田の行政手腕のまずさを指摘せざるをえない。しかしそれでも、不信任－失職後の4月6日に行われた徳島県議会選挙に際して、勝手連は大田与党を増やすべく新人6人を擁立し、そのうち3人を当選させている。彼らは、別に大田個人にカリスマ性を見いだしたわけでも、その手腕を評価しているわけでもない。さらに、大田が社民党県連の幹事長であったという党派性は、自民の一部が攻撃した程度でほとんど意味をもたなかった。彼はあくまで「普通のおっさん」でしかなく、住民運動が打破しかけた旧来の統治構造に逆戻りさせないために、勝手連は三たび大田を支援したのである。

よく知られるように、ドイツ緑の党は特定の人物への権限集中を避けるため、議員のローテーション制をとろうとした。同じような発想は首都圏を中心とするネットワーク運動にも共通しており、そこで議員は「代理人」と呼ばれ、まさに有権者の代理として議会に送られるという位置づけがされている。これは個性やリーダーシップで名を売る政治家像に対する根元的なオルタナティブの提示であるが、その実現には相当程度の草の根的基盤が必要になる。

住民運動側が、大田のような「普通のおっさん」を担ぎ出さざるを得なかったのは、徳島の人材難によるところが大きいだろう。

大田は、その「個人的資質」ゆえに、テクノクラシー的スマートさにもポピュリズム的手法にも依存できない。だがそうであるがゆえに、大田は再選されれば自らの弱さを逆に武器にすることができたはずであった。すなわち、再選により正統性を確保したうえで、代理人的首長として、新たな民主統治の形式を進める可能性を持っていた。そして住民運動側は、弱い首長だからこそ底辺から支えていかねばなくなるし、前述のようにそうした基盤も整っていたのである。

今回の選挙で飯泉が当選し、吉野川可動堰建設に反対の姿勢を表明したことにより、底辺民主主義的な動きは完全に勢いをそがれるだろう。飯泉は、「行政能力」を発揮して改革を進めるかもしれないが、それにより徳島県民が中長期的に失うものは大きい。彼は当選後に大田県政を振り返って、それが「失われた1年」だったと評している。だが、この1年を「失われた」ものにするかどうかは、この間に育った底辺民主主義の息吹をどうするかにかかっている。「県政の混乱」で片づけてしまうのは、あまりに官僚的で近視眼的な見方だと言わざるを得ない。飯泉が過去1年で「失われた」行政効率を取り戻すのは結構なことだが、それが民主主義の発展を遅らせ「失われた20年」をもたらす可能性をもっと注視すべきだろう。

首長の個性や強力なリーダーシップに頼る現況は、民主主義の発展にとって決して好ましい状況ではない。そして今注目を浴びる行政の効率化や透明化は、短中期的には重要な課題であるが、中長期的にみれば足腰の強い民主主義の構築の方が余程重要だろう。極度に余裕がなくなり、目先の成果・利益にしか関心が向かない今だからこそ、長期的な視座を持った改革が必要になる。しかし改革派知事たちの戦略は、ポスト組織依存の地方自治が持つ可能性のうちポピュリズム的方向を進め、底辺民主主義を根腐れさせてしまいかねない。大田が逆説的に示したのは、「地域大統領」的性格を危険なまでに持ってしまう改革派・個性派首長へのアンチテーゼであり、それをこえた地方自治の構築の必要性である。

（付記）本稿では直接データを使っていないが、旭硝子財団による研究助成を使用した徳島市での調査結果を執筆にあたって参考

にした。この調査結果の第一次報告として、久保田滋・樋口直人・高木竜輔「住民投票と地域住民——吉野川可動堰問題に対する徳島市民の反応をめぐって」『徳島大学社会科学研究』15号、2002年がある。また、執筆にあたっては矢部拓也氏（徳島大学）との議論が参考になった。記して感謝したい。

（ひぐち・なおと 徳島大学総合科学部講師、徳島市南常三島町
1-1、vyw03403@nifty.ne.jp）